

法政大学学術機関リポジトリ

HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

低家賃賃貸住宅の"コミュニティ所有"という発想? ：?グラスゴーにおける公営住宅のコミュニティ移 管事業の考察

著者	保井 美樹
出版者	法政大学現代福祉学部現代福祉研究編集委員会
雑誌名	現代福祉研究
巻	12
ページ	165-184
発行年	2012-03-01
URL	http://hdl.handle.net/10114/7364

低家賃賃貸住宅の“コミュニティ所有”という発想

—グラスゴーにおける公営住宅のコミュニティ移管事業の考察—

保 井 美 樹

【抄録】 本研究は、グラスゴー市の公営住宅民営化事業をケーススタディとして、近年の英国で住宅政策の一つの潮流となっている「コミュニティ所有」という概念について検討し、日本の住宅政策への示唆を探るものである。グラスゴー市は、住宅事業に多額の負債を抱え、何らかの対策を講じることが急務であったことに加え、過去にコミュニティベースで活動する小規模な非営利団体に対する公営住宅の移管に一定の評価を得られたことから、市が抱える85,000戸の公営住宅の民営化にあたり、2段階移管の実施を打ち出した。第1段階では市全体のストックをGHAという市全域を管轄する住宅協会に、第2段階ではコミュニティベースで活動する住宅協会（CBHA）に段階的に移管するという構想である。GHAとCBHAの考え方の相違、借家人の認知度の低さ、政治的駆け引き等、多くの課題はあるものの、CBHAに移管された住宅が活発な住民参加の元で管理され、住民が抱える多様な生活課題への対応も始まっている。各コミュニティの現状を見ると、生活の大切な基盤である住宅の所有・管理が、身近なコミュニティレベルで実施される当該取組みは、日本にとっても検討の価値があるものと考えられる。

【キーワード】 公営住宅、低所得者向け住宅、コミュニティ所有、住宅政策、住宅扶助

1. 研究の背景・目的

日本では、戦後まもなく大量に建設された公営住宅の老朽化が進み、その建て替え・改修が課題となると共に、住民の高齢化が進んでいることから、住民のケアも含めた新たな住宅管理の在り方が議論されている（住田2003, p.123）。住民のケアについては地域コミュニティのエンパワーメントが必須であり、住民間での助け合い、住宅管理者と地域内におけるソーシャルワーカーなど福祉系機関・団体の間の連携など、住宅政策の実施におけるガバナンスを根本的に変える取組みが必要となるが、そうした経験は浅く、今後の検討課題である^{注1)}。

公営住宅の老朽化は諸外国に見られる現象であり、多くの国で公営住宅の取り壊し、建て替え、管理方法の見直しが進められている。中でも、英国は、公営住宅の売却、民営化を早くに進めた国

として知られており、日本にも関連する研究が見られる（堀田2005、2009等）。本研究は、英国の中でもグラスゴーでの取組みに着目する。同市では、2003年の公営住宅の民営化を経て、現在、コミュニティが主導する非営利の住宅管理団体への移管が進められている。この公営住宅の“コミュニティ所有（Community Ownership）”政策を進めてきたスコットランド政府は、その目的をコミュニティのエンパワーメントの実現と謳う。英国全体を見渡しても、全市的にこのような取組みを行った大都市は唯一グラスゴーだけであり注2）、その成果と課題の検証は、英国でも始まったばかりといつてよい^{注3）}。

そこで、本稿では、なぜグラスゴーで、公営住宅の単なる民営化ではなく、“コミュニティ所有”という政策が実施されたのかを探る。本研究の進め方は、次の通りである。第一に、英国における住宅政策をめぐるガバナンスの変化と現状をまとめ、グラスゴーの取組みを検討するにあたっての視座を得る。第二に、グラスゴーにおける住宅環境の変遷を整理するとともに、住宅政策に責任を有するスコットランド政府の住宅政策の枠組みについて、行政資料や既往研究を用いて整理する。第三に、グラスゴーにおける公営住宅のコミュニティ移管について、市の資料、既往研究及び筆者が実施したインタビュー記録^{注4）}を用いて整理する。第四に、グラスゴーにおける公営住宅のコミュニティ移管政策の特徴と意味を、移管プロセスで用いられた資料、コミュニティ団体の年次報告・活動資料、及び筆者が実施したインタビュー記録を使って整理・分析する。以上から、グラスゴー市における公営住宅のコミュニティ所有化事業に関わるガバナンスを分析し、なぜ、“コミュニティ所有”という発想がでてきたのかを検討し、最後に日本に向けての示唆をまとめる。なお、残された課題として、公営住宅の所有移管に伴う財務・投資に関わる効果の分析があるが、これは別稿に譲る。

2. ガバナンスとエンパワーメント

～英国の視点～

2. 1 英国におけるガバナンスとエンパワーメント

政府を頂点とした縦型の統治構造（ガバメント）から、多様な主体が対等な関係を保ちつつ連携・統治するガバナンスへの変化は、今や世界に共通した潮流である。1990年代以降、英米を中心に公共サービスの市場化が進み、今や、雇用、福祉、経済開発等多くの分野で民間の力が欠かせない。また、グローバリゼーションや情報通信の発達によって、経済社会の動きは国や地域の境界を越え、ときには行政の管轄区域を無意味化する。こうした変化が起きた結果、今日、ほとんど全ての政策領域で担い手の多様化が著しい。計画策定には民間の視点が欠かせず、公共サービスの提供

においても民間やボランティア団体の役割が重要になっている。権限や役割の分担、組織間の相互依存が進んだ結果、“地方政府に関する主な研究課題は、全てガバナンス化（多様な主体による統治に関する研究に変化）している（Stoker, 1993）”という指摘もある。

英国で、住宅政策に大きなガバナンスの変化が見られたのは1980年代であった。この時期発足したサッチャー政権は、小さな政府を掲げ、公共サービスの市場化を強力に推し進めたことで知られる。住宅政策においては、根本から枠組みを変えることを提案し、それまで70年間にわたって続いていた地方公共団体による公営住宅建設を止め、民間による住宅建設・運営の方法を取り入れた（Kleinman, 1993, p.165）。イングランドでは公営住宅の売却が進み、新たな住宅は主に住宅協会（Housing Association）と呼ばれる民間非営利団体によって建設される社会住宅（Social Housing）に代えられた。

この流れは1997年のブレア政権に始まる新労働党（New Labor）政権にも継承され、地方公共団体が住宅建設を再開することはなかった。しかし、ブレアの政治理念である“第三の道（Third Way）”が福祉国家の継続と経済成長の両立を求めたことで知られるように、住宅政策においても、単なる住宅事業の効率化のための民営化ではなく、コミュニティのエンパワーメントを通じて、住民が直接、地域運営に関わっていくことのできる仕組みを模索した。2008年に発表された白書「コントロールできるコミュニティづくり：真の人材、真の力」（Communities in Control: Real People, Real power）では、コミュニティへの権限移譲を進め、住民自治の発展を図ると共に地域に関する意思決定に住民が参加できるようにすることが重要との認識が示され、この方向は幾つかの法案として国会で議論され、うち「地方民主主義・経済開発及び建設に関する法律」は、2009年に施行された^{注5)}。

2. 2 本研究の視座

グラスゴーにおける公営住宅のコミュニティ移管事業は、上記のような世界的なガバナンスの変化の一環として捉えることができると共に、ブレア政権で取り入れられた“第三の道”の具体策の一つとして、住民が直接地域運営に関わる仕組みの構築を目指したものと考えられる^{注6)}。そこで、本研究では、1）本政策の形成・実施に関わるガバナンスを探り、“コミュニティ所有”という概念についての各主体の考え方及び主体間の相違をどのように乗り越えてきたかを探ると共に、2）これが経済的効率性を重視する従前の民営化を超え、第三の道、すなわち効率性を達成しながらも、同時にコミュニティによる民主的な地域運営につながっていくものなのか、という視点から、以下の点に着目して検討する。

- ① コミュニティによる地域運営の基盤形成（コミュニティに根差した住宅管理が可能になるよ

うな受け皿づくりが進められてきたか)、

- ② 移管事業の民主性 (住民の意見をよく聴取し、それを反映させた住宅移管事業であったか)、
- ③ 住宅管理の民主性 (住宅管理に住民の声が反映されるようになっているか)、
- ④ 地域運営への発展性 (住宅管理を超えたコミュニティづくりが進められているか)。

3. グラスゴーにおける公営住宅をめぐる課題と政策

3. 1 グラスゴーの住宅事情の変遷

グラスゴーの人口は、2008年現在で584,250人と、スコットランド地方の中で最も人口の多い都市である (Glasgow CC, 2008a)。とはいえ、1950年代以降、人口を減らし続けており^{注7)}、スコットランドの中でも衰退地域の多い街、貧困層を多数抱える街というイメージを想起させる都市として知られてきた (Gibb, 2003, Varady, 1996)。

スコットランドは、英国全体の中で個人所有住宅の比率が低く、公営・社会住宅の比率が高い地域であるが、中でもグラスゴーはその傾向が強い。持家率は英国全体で68% (2009年)、スコットランドで62% (2009年) であるのに対し、グラスゴーは上昇傾向がみられるものの、2008年にやっと50%に達したところである。他方で、公営・社会住宅率は、英国全体で約20% (2000年)、スコットランド全体で13.4%のところ、グラスゴー市ではかなり減少した2000年代後半 (2008年) でも39%と圧倒的に高い^{注8)}。こうしたデータが出る背景には、19世紀以降の急速な産業化により、グラスゴーに多くの労働者が周辺から集まってきたために、工場に比較的近い場所に大量の住宅が必要になったことがある。20世紀初めまでは、これらの労働者は衛生状態の悪い民間の賃貸住宅に大勢住んでいたが、第二次世界大戦の後、大量の公営住宅が建設され、他方で、民間賃貸住宅は厳しい家賃規制のために少なくなっていくため、多くの市民が公営住宅に移ったと考えられている (McCrone, 1995, pp.1267~1269.)。

表 1 グラスゴーの住宅所有状況の変遷 (1991~2008 年)

所有別住宅分類	1991 (戸)	1991 (%)	2008 (戸)	2008 (%)
持家	99,235	34%	147,021	50%
民間賃貸住宅	14,866	5%	34,634	12%
公営・準公営 (GHA) 賃貸住宅	138,347	48%	69,738	24%
上記以外の社会賃貸住宅	5,719	12%	44,091	15%
合計	288,167	100%	295,484	100%

出典：Glasgow Factsheet (Housing) 2008, Glasgow City Council より抜粋・筆者訳

3. 2 スコットランドにおける公営住宅政策の経緯

英国は、地方公共団体が低所得者向けの住宅のほとんどを建設・管理してきたヨーロッパでは稀有な国である (McCrone, 1995)。これについてはスコットランドも例外ではなく、その最大都市グラスゴーでは、市役所が建設管理してきた公営住宅の戸数はピーク時の1981年には174,000万戸に達し、全世帯の半分以上が公営住宅に住んでいる状況であった (McKee, 2009)。その後、2003年時点の約85,000戸まで減少しているものの、その数は英国全体を見てもかなり多い方である。

英国以外のヨーロッパ諸国では、低所得者住宅は民間非営利団体によって提供されるのが一般的で、地方公共団体は、これに一定の支援や規制を行うことで、十分な数と質の住宅が提供されるようにマネージする役割が期待されている。こうした状況下、英国でも、政権が保守党に移った1979年以降、急速に公営住宅改革が進み、地方公共団体は「提供者 (provider)」ではなく、「目的実現のための環境整備者 (enabler)」となり、低家賃の住宅を提供する他の者と連携することが求められるようになった (Kleinman, 1993)。以降、地方公共団体が新たな公営住宅を建設することはほとんどなくなり、その機能を担うようになった非営利団体である住宅協会 (Housing Association) が建設管理する住宅の比率が高まっていった。また、1980年の住宅法で導入された「購入権 (Right to Buy)」というスキームによって、住民を中心とした民間が公営住宅の住戸に所有権を得る機会が実現し、1988年の住宅法では、テナントの同意を得ることで既存の公営住宅全体の所有・管理を民間に移管することが可能になった。しかし、こうした公営住宅の民営化手法は、イングランドでは盛んに取り入れられたものの、スコットランドにはあまり受け入れられてこなかった。1988年から2002年までの間に、イングランドでは2,706件が実現したものの、スコットランドでは同期間にわずか527件しか行われていない。中でも公営住宅大規模民間移管 (Large-Scale-Voluntary-Transfer: LSVT) はイングランドの946件に対し、スコットランドではわずか24件に過ぎず、依然として、地方公共団体に公営住宅の役割が求められ続けた。

1997年、スコットランドとウェールズに独自の議会が設置されたことでかなりの自治権が認められ、住宅政策についても、スコットランド政府が独自の法律を定めることができるようになった。それまで住宅政策については英国政府の出先機関であるスコティッシュ・ホーム (Scottish Homes) が管轄していたが、2001年にスコットランドの住宅法が施行されると、スコットランド地方議会に説明責任を負うエージェンシー、コミュニティ・スコットランド (Communities Scotland) が設立され、それまでの公営・準公営住宅の建設支援、不動産所有支援などの政策策定・実施を全て管轄するようになった。スコットランド政府として初めて施行した2001年住宅法 (Housing Act) には、コミュニティ・スコットランドに関する項目以外にも、ホームレスに向けた住宅政策の明文化、公営住宅と社会住宅に関する規制の一本化、暖房のない住宅の解消、地方公共団体の役割と義務の拡

大等が記されており、その後のスコットランドの住宅政策の柱となってきた^{注9)}。その後も住宅政策の改革は続いており、2007年に公表された改革素案に沿って政府の住宅戦略組織の効率化とさらなる地方分権が進められようとしている。2008年4月にはコミュニティ・スコットランドが解散となり、スコットランドとしては初めて地域全体を統括する独立住宅機関を失った（Scottish Government, 2007, Maclellan, 2008）^{注10)}。以降、住宅の規制に関する行政はスコットランド住宅統制局（Scottish Housing Regulator）が、住宅戦略の策定・実施を中心とする規制以外の行政は、スコットランド政府の住宅・再生本部（Housing and Regeneration Directorate）が担っている^{注11)}。

4. グラスゴー市公営住宅の民営化に向けた動き

4. 1 公営住宅改革に向けた思惑

1970年代に入ると、グラスゴーの住宅政策の方向性は大きく変化してきた。それまで長く続いた住宅難はほぼ解消し、住宅の広さや設備も大きく改善された。裕福な層は郊外へと移転し、良好な住宅地も形成された。しかしながら、公営住宅を取り巻く環境は悪く、住宅周辺の福祉関連施設の整備は遅れており、そして徐々に老朽化し始めている公営住宅の改善が大きな課題となり始めたのである。

1980年代に入ると、グラスゴーの公営住宅の状態の悪さと低所得者地域の衰退はますます深刻化していたが、市は、住宅事業に大きな赤字を抱えており、十分な対応ができなかった。そうした状況を見て、英国政府が住宅の民営化と引き換えに借金の棒引きを提案した。市にしてみれば、解決策はそれしかないという状況が作られたのである（McKee, 2009A）。スコットランド政府はグラスゴーにおける全ての公営住宅の移管を検討し始め、1999年に緑書「近代化への投資～スコットランドにおける住宅の課題」を発表した。公営住宅の一括民営化はスコットランドにはあまり例がなく、大きなチャレンジであった。そうした中で、イングランドの経験を参考にしながらも、スコットランド政府が独自の政策として打ち出したのが、伝統的なスコットランドの考え方に基づくコミュニティのエンパワーメントに重点を置いた民営化の考え方であった（McKee, 2009, p301.）。そのモデルは、1980年代にグラスゴー市で小規模ながら実施された、市役所から、コミュニティベースで活動する民間の住宅建設・運営団体である住宅協会（CBHA: Community Based Housing Association）への移管の成功であった^{注12)}。全国で評価された、この成功モデルを全市レベルで実現したいというのがスコットランド政府の思惑であった（McKee, 2007, p.322）。

この結果、グラスゴーの公営住宅移管事業は、2段階に分けて実施することが計画された。第1段階は市役所からGHA（Glasgow Housing Association）という新たに設立される民間非営利の住宅協

会への一括移管であり、第2段階は、GHAから受け入れ準備の整ったCBHAへの移管である。CBHAは1970年代頃からグラスゴー市内に数多く設立されるようになり、2010年9月時点で66団体が登録されている^{註13)}。低家賃の社会住宅が必要とされる比較的貧しい地域に多く存在しており、社会住宅を運営しながら、様々なコミュニティ活動を展開してきた経緯がある。しかし、それぞれは管理戸数が100～500戸程度という小規模な団体がほとんどである（Clapham, Kintrea and Kay, 2000, p.215.）。

4. 2 第一次移管の成果と課題

2002年4月、GHAへの一括移管に関する借家人投票が行われた。58%という僅差で賛成が反対を上回り（McKee, 2009, p.18）、翌2003年、グラスゴーの公営住宅は全てGHAに移管された。移管にあたり、GHAは借家人に対して、修理（Repair）、家賃（Rent）、権利（Rights）、再生（Regeneration）という4つのRを重視して取り組むことを約束した。この約束は、単に、それまで課題になっていた集中暖房システム、安定した水供給などの物理的改善のみを意味するのではなく、分権化したガバナンス構造を導入することで住民主体の管理システムの構築を目指すこと等も含まれていた（McKee, 2009, p.18）。

GHA移管後の住宅運営は、次のように変化した。GHAは大家であり、住宅の所有者であるが、日常の住宅管理は市内を60に分割したコミュニティ毎のLHO（Local Housing Organization）によって行われることとなった。このLHOは、借家人を中心とした理事会を意思決定機関として、日常の住宅管理を行う少数の常勤スタッフを抱える組織であり、その立ち上げにはもともと地域で住宅事業を実施しているCBHAにそのまま委託する場合もあれば、GHAが介入して地域の団体と新たに立ち上げる場合もあった。このLHOの働きぶりに対する評価は地域や見方によってかなり異なっており、地域密着型の住宅運営が行われているとの評価の一方で、一定のマネジメントレベルを維持することが課題であるとの指摘もある^{註14)}。住民にとっては、地域別のニュースレターが発行されたり、会合が頻繁に行われたりすることには概して好意的な見方が多いものの、結局は、GHAというグラスゴー全体を管轄する大規模組織が所有しているため、いくら地域密着の管理団体を置いても意思決定に時間がかかり、物事に時間がかかるという批判が見られる（McKee, 2009, pp.303～304、具体的な役割分担は表3を参照のこと。）。

4. 3 第二次移管の進行状況と課題

グラスゴー市で進み始めた第2段階のCBHAへの住宅移管とは、GHAからLHOへの移管と同じことであった。なぜなら、先行して行われた移管事業は、CBHAのなかでも、既にLHOの運営を委ね

られており、完全移管の準備ができた団体に対して実施されたからである。移管のプロセスは、おおむね表2の通りであり、最初の借家人投票が5か所で2008年11月に実施された。その結果、5か所全てにおいて移管に借家人の過半数の賛成が得られたため、第一次移管が実施された^{注15)}。その後も準備ができたところから移管が進められており、2010年9月現在、13か所で第2次移管が終了し、まもなく2か所で借家人投票が実施される見込みである^{注16)}。

第二次移管について調査を行ったMcKee (2009)によると、移管で一番難しいのは売却額の合意に至るまでの段階である。第一次移管と違って、売却者であるGHAは民間団体であるため、地方公共団体と異なり、売却額に特別な割引を行うことは難しい。しかし、組織的にも財政的にも規模の小さいCBHAには、大きな額になればなる程、購入は困難になる。ここで両者の妥協が必要であるが、GHAには、売ろうという姿勢が見られないという指摘がある程、交渉はうまくいっていない (Kearns, 2008, p869)。

上記のことも影響してか、2008年5月にスコットランド政府が発表した文書によると、住宅の移管を受けようと動いているLHOは16のみ、GHAが管理する物件の10%以下であった。同年のGHAの調査でも、65%の物件が第2次移管に向けての準備が何も進んでいないという状況が公表された。こうした状況では、今後短期間のうちに、かつての公営住宅が全てコミュニティ所有になることは困難であろう。

後述するグラスゴー市住宅パートナーシップ実施委員会(Glasgow Housing Partnership Steering Group)の「枠組み合意書」^{注18)}によれば、事業開始から10年経過した時点で第2次移管が終了していない物件については、これをGHA住宅のままにするか、コミュニティ所有に移行するかについてのアンケートを賃借人に対して実施することが決まっている。その実施まであと2年半である。

さらに、第2次移管が全ての物件について可能かという点にも懐疑的な意見がある。CBHAは民間組織であり、政府からの補助金を受けている団体が多いものの、基本的には、低所得者が政府から支給される家賃補助によって支払う賃料収入を中心とした自己資金で事業を行っていかなければならない。そのためには、状態がよく、空家がない状態を保てるような物件、環境がよく人気のある地域、家賃滞納が少ないと見込まれる場所など、様々な要素を考慮することが考えられる。一部地域では第2次移管が進んでいない現状を見て、結局は最も衰退した地域や状態の悪い住宅だけがGHAの元に残るのではないかという指摘もある (Kearns and Lawson, 2008, p.860, Gibb, 2003)。

表2 コミュニティ所有に向けたステップ

ステップ1	移管先（購入）候補者がGHAに、住宅状態の確認及び移管提案概要を提出。
ステップ2	住宅売却者（GHA）と購入者（CBHA）が、物件評価額と資金調達方法につき合意する。
ステップ3	購入者による詳細な事業計画の策定と借家人への提示（借家人にどんなサービスを提供するのか、その実施計画を含む）
ステップ4	借家人に賛否を問う投票日時を決めると共に、その支持を得るための活動を行う。
ステップ5	借家人による投票。賛成が過半数→移管実施。反対が過半数→移管取りやめ。

出典）McKee（2009）p20より抜粋、筆者訳。

表3 GHAとLHOの主な役割分担

実施項目	GHAの役割	LHOの役割
住宅居住者の割当て	GHA居住者割当て方針に関する指導、情報通信システムの構築とLHOへの使用許可、LHOや専門機関からの個別の受入れ依頼への対応	居住者割当てに関する実務（住宅一覧、住民割当て等一般的な日常業務）
日々の管理業務	資材や資金調達等の本部集中業務、外部調達のための契約先機関の監督、LHO向け予算確保、支払い業務	予算への同意、契約内容が実施されているかの監督、修理の優先順位付け、住民サイドの住宅管理検査に関する指導等
施設改善	LHOへの予算付け、外部機関との契約・支払い、戦略的監督グループの設置	住民への意向聴取、地域毎の管理・投資計画の策定、施設の状況を伝えるリエゾン、契約や状況の監督
経営・市全体に関わる業務	情報通信システムの構築、人事管理、財務、法務、海外調達等	スタッフが全員システムを使いこなし、GHAの方針通りに実行できるようにする。
家賃遅延管理	遅延管理方針の策定、遅延管理システムのLHO使用許可、賃借人に対する法的アクション	家賃支払い・遅延取り立てに関する日常業務（訪問、家賃補助申請援助等）、法的行動や立退きの立会い等

出典）McKee（2007）p.327より抜粋、筆者訳。

4. 4 CBHA移管への評価

第2次移管によってCBHAが住宅を所有・運営するようになると、法律によって家賃制限や住民受け入れ基準の制限等はあるものの、それ以外は自由に意思決定を行い、事業を実施できるようになる。これまでは、法律以外にGHAの経営方針によって制限される部分があったが、それがなくなるわけである。ほとんどのCBHAは移管を受ける前もLHOの運営を委託されており、実際には移管された当該住宅の管理を行っていたが、移管によってLHOは発展解消され、CBHAの組織に統合される。その際の大きな変化は、それまでGHAの職員であったLHOスタッフが正式にCBHAのスタッフとなる点である。インタビューでも以下のような発言が聞かれた。

大きな違いは、スタッフがGHAではなく、私の指揮下に入ることです。GHAなら1週間以上か

かる仕事を、私は即日行わせます。(CBHAディレクター)^{注19)}。

先行研究で指摘されるように (McKee, 2007)、第2次移管を最も重視しているのはCBHAである。それまでコミュニティをベースに住宅運営してきた団体にとっては、第2次移管が実現することによって初めてコミュニティの自治が実現すると考えている。それは、GHAが住宅運営の上部組織として、自治を阻害してきたという認識に立っている^{注20)}。

但し、本来のコミュニティ自治は、CBHAではなく、そこに住む住民による自治である。よって、賃借人が第2次移管を支持していることが重要である。しかし、これまで行われた賃借人に対する第2次移管に関する意向調査では、いずれも第2次移管自体知らないという人が多いという結果が出ている(4.3で後述)。McKee (2009B) は、移管が2回に分かれていることは、住民にとって複雑で混乱を招いているとし、LHOの運営委員になるなど、住宅運営に関与している人は第2次移管を支持する傾向にあるが、関与していない人は関心が低く、また、GHAに批判的な人は第2次移管にも批判的であるという傾向を指摘している。賃借人が公営住宅の移管に望むことは、現在の住宅の改修が第一であり、住民自治の強化は二の次である (McKee, 2009B, pp.302-4)。住宅がよい状態に管理されれば、その管理主体は何でも構わないというのが、住民の本音であろう。

5. グラスゴーにおける住宅政策のガバナンス

～その駆け引き～

5. 1 当該事業の特殊性

グラスゴーの公営住宅の“コミュニティ所有化”の取組みを、住民自治の発展という視点から純粹に問う前に、グラスゴーの取組みには、かなり特殊な背景があったことを理解しておかなければならない。一言でいえば、それは、移管規模の大きさにより、かなり政治的な色彩の強い事業であったということである (Kearns and Lawson, 2008)。

グラスゴー市で、コミュニティ移管の対象となった公営住宅は約85,000戸であったが、これは英国全体を見渡しても最大規模である。それまで全ての公営住宅を譲渡するケースは5,000戸から1万戸程度が普通であり、大きいところでも3万戸程度であった^{注21)}。このため、譲渡に伴う資金規模が大きかった。譲渡時点でグラスゴー市が抱える赤字はおよそ9億ポンドに上っていた上に、政府試算によれば、移管後30年にわたって、官民合わせ40億ポンドの投資が必要と考えられた。長期にわたる大規模な投資計画は、将来の景気動向等に左右されるためかなりリスクを伴う事業である。こうした規模の大きさだけ見ても、一筋縄ではいかない事業であったことは想像に難くない。

また、全世帯の半分以上が公営住宅に住んでいた時期もあるグラスゴーでは、公営住宅は市役所が責任をもって所有管理するのが当然という考え方が長く浸透しており、これを民営化することは政治的に大きな賭けであった。市内においては公営住宅の民営化に対する激しい反対運動が展開され、譲渡先のGHAの仕事ぶりについてもかなり批判が出た^{注22)}。こうしたことから、公営住宅の移管事業は、“重要な分岐点になる出来事”としてとらえられたのである。また、公営住宅の民営化を進めていたスコットランド政府にとっても、グラスゴーの大規模な公営住宅移管は失敗させるわけにはいかない事業であった。

5. 2 本政策の形成・実施に関わるガバナンス

当該事業の構想は、主に、1999年にスコットランド政府とグラスゴー市役所が共同で設置したグラスゴー住宅パートナーシップ検討委員会で行われ、同委員会から2000年に出された「枠組み合意書」が、当該事業の骨組みとなっていた。同委員会には、政府関係者の他にCBHAの代表者も参加しており、市役所だけでなく、スコットランド政府、民間の住宅事業関係者が連携しながらこの事業を進めてきたことは明らかである。

しかし、パートナーシップ型事業には避けられないことであるが、当該事業への思惑は、関与する主体によってかなり異なる。上記の最終報告書によれば、グラスゴー市の公営住宅コミュニティ移管事業には以下の6つの目的があった。

- ① 住宅投資の確保
- ② 住宅事業の赤字解消
- ③ コミュニティのエンパワーメント、コミュニティによるコントロール、コミュニティ所有の促進
- ④ 個人に対する住宅購入機会の提供
- ⑤ より効果的な住宅システムの構築
- ⑥ 優れたデザイン、建築、維持管理の達成

いずれもかなり重要な事柄であるが、このうち何を重視するかは、関与する主体によってかなり異なっていた。まず、グラスゴー市政府にとっては、上記のうち①と②、つまり住宅事業の膨大な赤字を解消し、今後の住宅予算を確保することが最重要課題であり、当該事業はそのための民営化と捉えていた。他方、スコットランド政府は、コミュニティ移管はコミュニティ住民のエンパワーメントだけでなく、非営利セクターによる住宅システムを市全体で創出する機会として捉えており、上記の③と⑤に重点を置いていたと考えられる（Kearns and Lawson, 2008, p.863-4）。更にGHAは、移管を受けた住宅の改善を速やかに行うようかなりのプレッシャーをかけられていたと思われ、上

記のうち⑥の達成に重点を置いていた。そして、CBHAは住宅のコミュニティ完全移管を重視しており、早期に彼らの考えるコミュニティ自治（Community Control）、すなわち上記のうち③を実現したいと考えていた。住民とはいえば、家賃を挙げず、住宅の維持管理が改善するなら民営化を支持すると言っていたわけで、上記の中では、⑤に関心があったと考えられる。

上記のような主体による考え方の違いを踏まえれば、当該事業に対する各主体の思惑は、図1に示す構造になっている。それぞれ重点が異なるものの、今回のコミュニティ移管はすべての項目を多少なりとも実現する部分があると考えられたことで、合意点が見つかり、協働しながら事業が進められているのだろう。

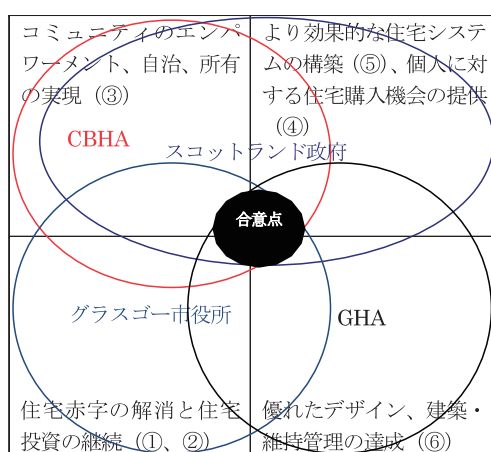


図1 グラスゴーにおける公営住宅コミュニティ移管事業に対する各主体の期待
（カッコ内の数字は、本文中に示した当該事業の目的に対応している。）

5. 3 コミュニティによる住宅所有から地域運営へ

上記のように、様々な思惑が錯綜する当該事業であるが、既に述べたように一部地域においては既にCBHAに住宅所有が移管され、当該政策の看板とされた“コミュニティ所有”による住宅管理が実現し始めている。そこで、当該事業が、単なる民営化を超え、コミュニティによる民主的な住宅運営を可能にしているのか、冒頭で提示した点から検討する。

①コミュニティによる地域運営の基盤形成

イングランドでは、もとは特定のコミュニティに根差して活動していたHAが、信用力向上のために合併や業務提携を進めて組織を拡大するケースが急増している。（Walker, 2001）。こうした中で、コミュニティに根差した小規模なHAを重視し、それに限定して移管事業を行おうとするグラ

スゴー市の発想は大変興味深い。

CBHAやLHOは、住宅移管事業のみならず、その周辺も含めた地域再生の担い手と捉えられている。GHAや市の文書でLHOの管轄は当該住宅のみではなく広がりを持った地域として設定されており、市の住宅戦略では、住宅事業を通じたコミュニティ再生の道筋が構想されている（Glasgow, 2003）。

また、CBHA側においても住宅管理だけでなく、周辺住民との関係構築や、コミュニティの強化は大きな関心事項である。CBHAは通常、管理する社会住宅の入居者のみならず、管轄区域に住む人なら誰でも入会し、活動に参加できる会員制を有しており、実際に、CBHAが管理する住宅の住民以外の参加もある^{注23)}。

但し、当該事業で公営住宅の移管を受け、その管理を通じてコミュニティ自治を実現させるには、その受け皿となるCBHAの更なる能力向上が欠かせない。ところが、そのための取組みが行われているかという疑問が残る。

GHAがCBHAへの住宅移管がなかなか進まない理由として挙げているのは、地域での受入れ基盤が十分でないことである。特にCBHAの財務基盤の強化が必要としており、合併や業務提携といったイングランド方式の組織改革を求めている（McKee, 2009A）。グラスゴー市における公営住宅のコミュニティ移管事業の最大の特徴が、CBHAというコミュニティに根差した住宅管理団体への移管であることを考えると、CBHAの合併が組織強化の唯一の具体策になるのは、コミュニティによる地域運営の基盤形成という方向からずれていると言わざるを得ない。

また、グラスゴー市役所においても個々のCBHAの能力を向上させるための支援は行っておらず^{注24)}、スコットランド政府も監督行政は行うものの、その能力向上のための積極的な取組みは見られない。地域コミュニティと密接なかかわりを有するCBHAの性格を大事にしながら、財務基盤を含めて組織の強化を図るための支援を行うことが、今後の第二次移管を進めるためにも課題になっていくであろう。

②移管事業の民主性

トップダウンで決定されたコミュニティ自治は、なかなかうまく動かない。そこで、本事業が住民の意見をよく聴取し、それを反映させてコミュニティ所有に移していったのかを探してみると、“コミュニティ所有”という概念に関する説明不足の様子が伺える。スコットランド政府が実施した2007年の調査では、第2次移管には関心ないと答えた人が57%で、賃借人の多くが第2次移管のことを知らない（Kearns and Lawson, 2008, p.865）。また、McKeeによる調査でも、調査対象者の36人のうち6人しか第2次移管のことを知らないという状況であり（McKee, 2009B）、第2次移管によって実現する“コミュニティ所有”については、確実に認知度が低い。

但し、第2次移管が実施された地域においては住民のおよそ7割から8割程度が移管に賛成票を投じており、住民の間はかなり認識が高まって初めて第二次移管の個別事業が実施されていることが分かる。住民の理解を得るには、かなり慎重かつ丁寧な説明が必要であり、LHOを運営するCBHAが中心になってこれを実施しているものと考えられる。

上記より、個別のコミュニティにおける移管プロセスにおいては、丁寧に住民意思の把握がなされているが、グラスゴー全体では第2次移管に伴う“コミュニティ所有”の概念について丁寧に説明し、民意の把握が行われているとはいえない。

③住宅管理事業の民主性

CBHAによる住宅管理には、公営管理に比べると、間違いなく住民の声が反映されていると言ってよい。CBHA組織の意思決定は、ボランティアで参加するテナントが多数を占める理事会によってなされ、重要事項は別途、委員会が設置されて議論される。そのため、CBHAの業務運営は地域によってかなり異なり、住宅修繕、クリーニングなどの業務は完全に外部委託しているところもある。GHAが所有していた時期は、実質上、CBHAが運営するLHOという仕組みによって、地域密着の運営が行われていたものの、重要事項については本部の指示を仰がなければならず、その点で、住宅管理においてはあくまでGHAの出先事務所の位置づけであった。しかし、本部・出先の区別のないCBHAであれば、ほぼ全ての課題に責任者が関与し、地域で起きた問題やニーズに速やかに反応できている。

こうしたことは少なくとも住宅事業に営利を求める大組織には行いにくいことであり、また、非営利であっても、重要な意思決定が本部に委ねられるGHAのような大組織の運営でも行われにくい。

④地域運営への発展性

住宅の管理がコミュニティレベルで行われるようになることの大きな成果が、住宅とコミュニティにおける別の活動が結びつきやすくなることである。実際に、CBHAの日々の活動をみても、単に住宅を提供・管理するだけでなく、住民生活の支援や住民間の交流促進等が活発に行われている。筆者の調査の中では、住宅管理を超えてCBHAが行っている活動の例として、CBHAが保育園を開設した事例、地域金融機関に拠点を提供している事例、住民グループの育成を支援している事例、雇用に関する相談を受けている事例などが見られた。また、個別の住民に対するケアも実施されている。管理事務所には、日々、住民が様々な問い合わせや相談に訪れる^{注25)}。住民はCBHAを通じて他の組織に問い合わせを行うことも多く、それによって、問題を抱える住民に関する専門家の間の情報交換も実施されている。中には、社会サービス関連部署からの推薦で住民を受け入れる事例も見られた^{注26)}。

こうした種々のサービスや個別の住民ケアがCBHAという住宅管理者によって実施されやすいのは、なぜであろうか。これについてCBHAの当事者が挙げた理由は、次の4点である。第一に、CBHAが住民に近い位置で活動しているため、そのニーズを把握しやすいこと、第二に、CBHAが住宅という資産を有しており、そこで種々の活動展開が可能であること、第三に、非営利団体として、スタッフが地域をよくしたいという共通のミッションを持って働いていること、そして第四に、リーダーとスタッフの距離が近く、そうしたミッションが具体化しやすいことである。

6. 日本への示唆～まとめに代えて

6. 1 コミュニティによる住宅運営を通じた自立支援

これまで見てきたように、グラスゴーにおける公営住宅のコミュニティ所有化事業は、未だ途半ばである。しかし、実際に移管を受けたCBHAが、住宅運営のみならず、住民の生活支援やコミュニティ活動等、住宅以外の活動も積極的に実施し、地域に受け入れられている現状を踏まえると、グラスゴーのような低所得者が多く住む地域における住宅のコミュニティ所有には、中高所得者の地域運営とは異なる特別な意味があるのではないだろうか。

そもそも、住宅とは生活の大切な基盤である。所有・賃貸問わず、自らが住まう場所を確保することは、人が社会的に自立するための第一歩である。これを選び、維持管理する行為を通じて、人は居住する場としての住宅、その周辺環境やコミュニティに関心を抱くようになる。自動的に割り当てられる公営住宅は、居住を通じた社会的自立を促すことができず、その結果、住宅に傷をつけるような行為も後を絶たない。

他方、人が社会的に自立するためには、住宅だけで全く不十分であることも事実である。安定した雇用を得て経済的にも自立し、安定した家族・社会生活が可能になって初めて、人間としてのウェルビーイング（幸せ）が確立される。公営或いは大規模な民間企業による住宅では、管理者と住民の距離が大きく、住宅管理ときめ細かい住民生活の支援を連動させることは難しいが、小規模なCBHAで、一部それが実現し始めている点は注目に値する。

よって、コミュニティレベルで低家賃住宅を運営することは、低所得者層に生活基盤たる住宅を自ら選ぶ権利を与え、居住環境への関心を高めると同時に、住宅のみならず、他の生活支援と合わせて提供できる可能性を高める点で考慮する価値があると考えられる。

6. 2 効率的・効果的な低家賃賃貸住宅運営とは

英国で公営住宅をコミュニティ所有できるのは、家賃補助という日本にない制度があるからであ

る。英国の住宅政策の大きな柱である家賃補助は、低所得者に一定の基準に応じて家賃に対する補助を与える制度である。グラスゴーにおいても、CBHAの住宅に申請する人の多くがこの補助を受けている。家賃補助を用いれば、CBHAを含む民間で提供される社会住宅を自由に選ぶことができる。

では、家賃補助のない日本では、低所得者住宅のコミュニティ所有の考え方を生かすことは難しいのだろうか。生活保護世帯の中で、住宅扶助を受けて民間住宅に居住する世帯数が100万を超える現状^{注27)}を考えると、そうとはいえないのではないだろうか。現状、住宅扶助を受ける者の多くは、狭く、老朽化した民間住宅に住んでいる。他方、民間住宅に比べればかなり低廉な家賃で居住できる公営住宅の方が、住宅面積が広く、生活費にも余裕が生まれるという現象もあり（森田・中村、2004）、住宅扶助を受ける生活保護世帯に向けた民間住宅の考え方については、検討の必要がある。こうした日本の低所得者住宅の現状を考えると、非営利団体が地域に根ざして住宅を管理運営し、そこに一定の公的補助を受けた低所得者層が居住する形態は、一つのオルタナティブの案として、検討に値するのではないだろうか。

<参考文献>

- 1) 住田昌二（2003）『マルチハウジング論』ミネルヴァ書房
- 2) 園田真理子（2006）「住宅政策と福祉政策の統合的な展開に向けて」住宅2006年2月号
- 3) 堀田祐三子（2005）『イギリス住宅政策と非営利組織』日本経済評論社
- 4) 堀田祐三子（2009）「イギリスの住宅政策の変化とハウジング・アソシエーション」、住宅金融、2009年夏号、pp.62-73.
- 5) 森田学・中村良平（2004）「公営住宅における居住者便益と消費の非効率性」、日本経済研究第50号
- 6) Gerry Stoker ed. (1999) “The New Politics of British Local Governance” Macmillan Press.
- 7) Daly, G., Mooney, G., Poole, L., and David, H., (2005) “Housing Stock Transfer in Birmingham and Glasgow: the contrasting experiences of two UK cities,” International Journal of Housing Policy 5: 3, pp.327-341
- 8) Kenneth Gibb (2003) “Transferring Glasgow’s Council Housing: Financial, Urban and Housing Policy Implications,” International Housing Policy, 3:1 pp.89-114.
- 9) Kenneth Gibb and Christian Nygaard (2006), “Transfers, Contracts and Regulation: A New Institutional Economic Perspective on the Changing Provision of Social Housing in Britain,” Housing Studies, vol.21, No. 6, pp.825-850.

- 10) Glasgow City Council (2001) Proposal to Transfer the City Council's Housing to Glasgow Housing Association: Stage 1 Notice Glasgow City Council, Glasgow.
- 11) Glasgow City Council (2003), Local Housing Strategy 2003-8. (及びLHO update 2005)
- 12) Glasgow City Council (2008a), Factsheet (人口、住宅)
<http://www.glasgow.gov.uk/en/AboutGlasgow/Factsheets/Glasgow>
- 13) Glasgow City Council (2008b), City Plan
- 14) Glasgow Housing Association (2005) "The Modernised Housing Service: Better Homes, better lives"
- 15) Alan Holman, Mark Stephan and Suzanne Fitzpatrick (2007), "Housing Policy in England since 1975: An Introduction to the Special Issue," *Housing Studies*, 22:2, pp.147-162.
- 16) Keith Kintrea (2006), "Having it All? Housing Under Devolution," *Housing Studies* 21:2, pp.187-207.
- 17) Mark P. Kleinman (1993), "Large-Scale Transfers of council housing to new landlords: Is Britain social housing becoming more 'European'?", *Housing Studies*, 8:3, pp.163-178.
- 18) Duncan MacLennan and Alison More (2001), "Changing social housing in Great Britain: A comparative perspective," *European Journal of Housing Policy* 1(1) pp.105-134.
- 19) Duncan MacLennan (2008) "Housing Policies for Scotland: Changes and Challenges," Joseph Rowntree Foundation.
- 20) Gavin McCrone (1994), "Scottish Housing in a European Perspective," *Urban Studies*, vol.32, No.8., pp.1265-1278.
- 21) Kim McKee (2009A) "Learning Lessons from Stock Transfer: the Challenges in Delivering Second Stage Transfer in Glasgow," *People, Place & Policy Online*, pp.16-27.
- 22) Kim McKee (2009B) "Empowering Glasgow's Tenants through Community Ownership?," *Local Economy*, Vol.24, No.4, pp.299-309.
- 23) Kim McKee(2007) "Community Ownership in Glasgow: the Devolution of Ownership and Control, or a Centralizing Process?," *European Journal of Housing Policy*, vol. 7, No.3, pp.319-336.
- 24) Ade Kearns and Louise Lawson (2008) "Housing Stock Transfer in Glasgow – the First Five Years: A Study of Policy Implementation," *Housing Studies*, vo.23, No. 6, pp.857-878.
- 25) Scottish Housing Regulator (2008), "GHA: the Second Stage Transfer Valuation Study."
- 26) Connie P.Y. Tang (2008), "Between 'Market' and 'Welfare': Rent Restructuring Policy in the Housing Association Sector, England," *Housing Studies*, 23:5, pp.737-759.
- 27) The Scottish Government (2007) "Firm Foundations: The Future of Housing in Scotland: A

Discussion Document.”

- 28) David P. Varady (1996), “Neighborhood Regeneration of Glasgow’s Southside: Implications for American Cities,” *Journal of Urban Design*, 1:2, pp.201-214.
- 29) Richard Walker (2001), “How to abolish public housing: Implications and lessons from public management reform,” *Housing Studies*, 16:5, pp.675-696.

<注>

- 注 1) これまでも地方公共団体における福祉・住宅部局の連携促進は試みられており、公営住宅を用いたグループホーム、ケアホームの整備などが進められている。
<http://www.mhlw.go.jp/seisaku/2009/11/04.html>を参照。
- 注 2) 同じ大都市の代表であるバーミンガムでも、グラスゴーで同時期に民営化及び住宅のコミュニティ所有に関する住民投票が行われたが、前者では否決され、グラスゴーだけで実施された。Daly, Mooney, Poole and Davis (2005)
- 注 3) 主要な研究として McKee (2009A, 2009B, 2007), Kearns (2008), Kintrea (2006), Gibb (2003) がある。
- 注 4) 2010年 8 ～ 9 月にかけて以下の各組織に個別インタビューを実施した。グラスゴー市役所 (Development and Regeneration Services)、GHA (広報)、CBHA (New Gorbals Housing Association, Rosehill Housing Co-operative, Milnbank Housing Association)
- 注 5) 当該白書の発表後、2008年 5 月にコミュニティのエンパワーメント、住宅及び経済再生法案 (Community Empowerment, Housing and Economic Regeneration Bill) が、2008年12月に地方民主主義・経済開発及び建設法案 (Local Democracy, Economic Development and Construction Bill) が国会に提出されたが、前者は法制度化せずとも実現可能な部分が多いとして2009年 5 月廃案になり、後者のみ法律として成立した。“Local Democracy, Economic Development and Construction Act2009; a summary,” House of Commons Library 等で参照できる。
- 注 6) スコットランド、特に西部地域は、労働党の強い支持基盤として知られる。
- 注 7) 1951年には109万人であった人口が2001年に578,710人まで落ち込んだものの、2003年以降、人口が持ち直しており、近いうちに60万人を回復すると見込まれている。City of Glasgow, CityPlan参照。
- 注 8) 英国全体については、Office for National Statistics, *Housing Tenure*を、イングランドについては *Housing in England 2008/2009*, CLG, 2009. 及びDepartment of Communities and Local

Government (2010), Housing and Planning Key Facts England,” を、スコットランドについてはThe Scottish Government (2010), Housing Statistics for Scotland 2010: Key Trends Summary、グラスゴーについては、Glasgow City Council(2008), Glasgow Factsheet (Housing) を参照。本データは長期的な傾向と地域間の差を示すために出したものであるが、異なる時期・方法でとられたデータであるため、比較には注意が必要である。

注 9) このThe Housing (Scotland) Act 2001は、コミュニティの統合やエンパワーメント等、新労働党の“第三の道”に沿う内容となっている (Kintrea, 2006, p204.)。

注10) 2007年10月31日、スコットランド政府住宅・コミュニティ担当大臣は、住宅政策をより効率的・効果的に進めるべく、政府内に住宅戦略の担当部署を設けると発表した。

注11) 2010年 9 月現在、こうした変化を踏まえた新たな住宅法の策定に向けて最終的な準備が進められている。

注12) 詳細については、移管事業前のCBHAについて報告しているClapham, Kintrea and Kay, 2000 を参照。

注13) CBHAの数は文献によって少しずつ異なるが、この数は2010年 9 月に市役所に確認した数である。

注14) GHAはCBHAの経営は更なる強化が必要としているが、スコットランド政府は、第 2 次移管に向けてLHOが受入れ体制を整えていることを好意的に見ている。

注15) GHA Press “Tenants cast their vote in Second Stage Transfer,” December 9, 2008.

注16) GHA Press, “Two More Second Stage Transfer ballots go-ahead,” September 1, 2010. これによると、2010年 9 月時点で13のCBHAに対して合計で4055戸の移管が完了しており、2 つのCBHAの借家人投票で賛成多数となれば、更に2630戸の移管が行われる。

注17) スコットランド政府の2007年の調査によれば、借家人の57%がSSTについて聞いたことがないと答えている。Kearns, 2008, p.865も参照。

注18) Glasgow Housing Partnership Steering Committee (2000), “Better Homes, Stronger Communities: A Framework for Tenant-Led Change.” 一般に、Framework Agreementと呼ばれる。

注19) 2010年 9 月の筆者インタビュー記録から抜粋。

注20) McKee (2007), p.329. GHAは第 2 次移管を前提に公営住宅の第 1 次移管を受けたはずなのに、移管に向けて積極的とは思えないという批判が各所から出ている。

注21) Coventryの21000戸、Wakefieldの31000戸、Sunderlansの36000戸など。

注22) GHAの住宅管理の質の悪さ、第 2 次移管への消極的な態度等へ批判が相次いだ。“Cross-

party transfer pressure on GHA,” 4 October 2007, Inside Housing等の記事参照。

注23) Milnbank HAでのインタビューによる。Rosehill Housing Cooperativeでは、住民の約40%がHAの活動に何らかの関心を持っているとの話があった。

注24) 2010年9月、市役所住宅政策担当者へのインタビューによって確認した。

注25) 筆者の現地調査によれば、New Gorbals Housing Associationでは地域信組（Credit Union）に拠点を提供し、信組としては珍しく、平日に毎日開店している。Milnbank HAでは会議室を住民グループに貸し出し、乳幼児のプレイグループ、高齢者の趣味活動など様々な用途で使われている。また、受付には、借金の相談、行政の窓口に関する質問など様々なことで住民が訪れている。

注26) Milnbank HAで聴取。

注27) 社会保障統計年報によれば、住宅扶助を受ける実世帯数は平成21年度で1,039,643世帯である。